



Ref.: Ref.: A.G. ENTES PÚBLICOS 109/15 (R – 861/2015)

La Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, ha examinado su propuesta de informe sobre la exigibilidad a las Administraciones Públicas del País Vasco de la tasa prevista en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

A la vista de los antecedentes remitidos, este Centro Directivo emite el siguiente informe, confirmando las conclusiones segunda y tercera de su propuesta de informe y realizando determinadas consideraciones respecto de la conclusión primera.

ANTECEDENTES

1) La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIREF) ha solicitado del Abogado del Estado coordinador del convenio de asistencia jurídica celebrado entre dicha entidad y el Ministerio de Justicia-Abogacía General del Estado la emisión de un informe sobre sobre la exigibilidad a las Administraciones Públicas del País Vasco de la tasa prevista en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOCAIREF).



El objeto de la consulta remitida a la Abogacía del Estado se plantea en los siguientes términos:

“1- ¿Es exigible esta tasa a la CCAA del País Vasco, a sus Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos del País Vasco sin necesidad de que se acuerde en la Comisión Mixta del Concierto Económico, o es preciso el acuerdo previo de dicha Comisión?”.

2- En caso de que la tasa sea exigible sin necesidad de que se acuerde en la Comisión Mixta del Concierto Económico, ¿cómo debe proceder la AIREF?”.

La formulación de dichas preguntas obedece a que varias Administraciones del País Vasco han remitido a la AIREF diversos oficios relacionados con la exigibilidad de la citada tasa en el marco del Concierto Económico derivado del Régimen Foral del País Vasco.

Se acompañan a la solicitud de informe los siguientes documentos:

1.- Cartas del Diputado General de Vizcaya de 30 de julio de 2014 y de 19 de enero de 2015, en las que expone que no procede el pago de la tasa en tanto no se acuerde en la Comisión Mixta del Concierto Económico, ya que la disposición final sexta, apartado 2, de la LOCAIREF, establece que “En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco”. En el mismo sentido se pronuncia el Diputado Foral de Hacienda y Finanzas de Vizcaya en escrito de 27 de enero de 2015.

2- Cartas del Diputado General de Álava de 4 de agosto de 2014 y 14 de enero de 2015, en las que se invoca el idéntico contenido que tienen la citada disposición final sexta de la LOCAIREF y la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se indica, además, que en el País Vasco se produce la circunstancia de que la mayoría de los ingresos



presupuestarios de todas las Administraciones Públicas son los generados por la recaudación de las Diputaciones Forales, con la especificidad de que no financian su presupuesto. Por ello, debe ser la Comisión Mixta del Concierto Económico la que fije los parámetros de aplicación de ambas Leyes Orgánicas a las Administraciones vascas y, hasta que no sea efectiva esa concreción, la tasa no resulta de aplicación directa a la Diputación Foral.

3- Carta del Diputado General de Guipúzcoa de 27 de enero de 2015, en la que se manifiesta que no procede el devengo de la tasa en tanto no se acuerde en la Comisión Mixta del Concierto Económico, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final sexta de la LOCAIREF.

4- Carta del Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco de 30 de enero de 2015 en la que se indica que la cuestión de la tasa prevista en la LOCAIREF es una cuestión pendiente, a la espera de acordar en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico las especialidades derivadas del régimen foral que deberán ser tenidas en cuenta por la AIREF en su relación con las Administraciones Públicas del País Vasco. Se añade que se ha solicitado al Sr. Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas que se proceda a acordar dichas especialidades en el seno de la Comisión Mixta.

5- Carta del Alcalde de Vitoria de 17 de noviembre de 2015, en la que, tras citar la disposición final sexta de la LOCAIREF, se manifiesta que corresponde a la Comisión Mixta del Concierto Económico decidir si el Ayuntamiento está o no sujeto a la AIREF.

Según se indica por la AIREF, la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Ayuntamientos del Bilbao y San Sebastián han abonado la tasa correspondiente a los años 2014 y 2015. Por el contrario, las Diputaciones Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa y el Ayuntamiento de Vitoria no han efectuado el pago correspondiente.



Obra también en el expediente un dictamen emitido el 17 de octubre de 2014 por un despacho de abogados en el que se concluye que “resulta indudable que la “tasa de supervisión” establecida en la LO 6/2013 es plenamente exigible a las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin necesidad de su previo concierto”.

2) El proyecto de informe elaborado por el Abogado del Estado coordinador del convenio de asistencia jurídica con la AIREF contiene las siguientes conclusiones:

“Primera.- La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ejerce sus funciones con exclusividad y autonomía incluso en lo relativo a las Administraciones Forales y los órganos contemplados en el Concierto Vasco. Ello deja al margen el principio general de coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria, que es competencia de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Segunda.- La tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal regulada en la Disposición Adicional Segunda de la La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, es exigible a la CCAA del País Vasco, a sus Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos del País Vasco en idénticas condiciones a las demás Administraciones Públicas y, por tanto, sin necesidad de que se alcance previamente un acuerdo sobre esta cuestión en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Tercera.- La gestión de la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal es competencia de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. En cuanto a la recaudación en período voluntario, los contribuyentes de la tasa declararán, liquidarán e ingresarán la tasa que les corresponda en el modelo, lugar y plazos que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Para que la Agencia Estatal de Administración Tributaria se encargue de la recaudación de la tasa en período ejecutivo es preciso que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal firme con ella el oportuno convenio, de conformidad con el artículo 5 .1 del Reglamento General de Recaudación”.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

Se somete a informe de este Centro Directivo la cuestión relativa a la exigibilidad a las Administraciones Públicas del País Vasco de la tasa prevista en la disposición adicional segunda de LOCAIREF y, en particular, si esta tasa es exigible a dichas Administraciones Públicas sin necesidad de que se acuerde previamente en la Comisión Mixta del Concierto Económico o si, por el contrario, es preciso el acuerdo previo de dicha Comisión.

El estudio de la cuestión planteada exige hacer un breve análisis del origen de la AIREF, siendo el primer hito legal que hizo posible la creación de una autoridad fiscal independiente la modificación, el 27 de septiembre de 2011, del artículo 135 de la Constitución, con el objetivo de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del país.

En un segundo paso, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, propició la creación de un organismo independiente de control fiscal como una de las medidas de garantía del citado mandato constitucional.

La LOCAIREF creó la AIREF como ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas, y cuyo Estatuto Orgánico fue posteriormente aprobado por Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo.

Según el artículo 2 de la LOCAIREF, la repetida entidad pública tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la



Constitución, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas. El artículo 3 dispone que la AIREF ejercerá sus funciones en todo el territorio español de forma única y exclusiva y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria. El artículo 7 establece que la AIREF actuará, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con plena independencia orgánica y funcional.

Según el artículo 11. 2, la AIREF dispondrá para el cumplimiento de sus fines de recursos económicos y humanos suficientes, siendo su vía fundamental de financiación las tasas de supervisión que se determinen mediante ley y los precios públicos por estudios, que deberán satisfacer las Administraciones Públicas sobre las que ejerce sus funciones.

La disposición adicional segunda establece una tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal y de la AIREF, cuyo hecho imponible es la prestación a las Administraciones Públicas de los servicios a que se refiere el Capítulo II de la Ley, consistentes en la elaboración de los informes y opiniones previstos en los artículos 14 a 23. Los contribuyentes de la tasa son el Estado, las Comunidades Autónomas, las Ciudades con Estatuto de Autonomía, las Corporaciones Locales y el Sistema de Seguridad Social, a través de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por otro lado, la disposición final sexta establece en su apartado 2 que “En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco”.

A la vista del régimen legal aplicable, la cuestión sometida a informe de este Centro Directivo debe partir del análisis de la interpretación que haya de darse a la disposición final sexta de la LOCAIREF, con el fin de determinar, en primer lugar, si, al aplicar dicha ley en la Comunidad Autónoma del País Vasco,



deben tenerse en cuenta determinadas especialidades establecidas en la Ley del Concierto Económico o si, por el contrario, debe prescindirse por completo de lo establecido en dicho Concierto y, en segundo lugar, y para el caso de que deba entenderse que han de tenerse en cuenta esas especialidades, si éstas inciden en las funciones de la AIREF.

- II -

La cuestión del sentido que haya de darse a la disposición final sexta de la LOCAIREF debe realizarse aplicando los criterios de interpretación de las normas jurídicas.

El artículo 3.1 del Código Civil (en adelante, CC) establece que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

En el caso concreto de la disposición final sexta de la LOCAIREF, la cuestión interpretativa se centra en establecer el sentido que haya de darse a la expresión “se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco”, que se inserta a continuación de lo dispuesto en el inciso primero de la misma frase, que alude a la aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en dicho texto legal.

El primer criterio interpretativo es, conforme al artículo 3.1 del CC, el gramatical, que exige atender al sentido literal de las palabras utilizadas en la proposición normativa que sea objeto de interpretación, con el fin de determinar su sentido o significado.



La expresión “sin perjuicio” significa, según el Diccionario de la Real Academia Española, “dejando a salvo”, que, a su vez, se define como “exceptuar” o “dejar aparte”. Atendiendo al contexto jurídico de la frase, puede concluirse que la expresión “sin perjuicio” objeto de análisis significa aquí “dejar a salvo o aparte” lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco, lo que implica, en una primera aproximación, que la aplicación de la LOCAIREF en el País Vasco deberá realizarse dejando a salvo –y, por tanto, teniendo en cuenta- las especialidades que pudieran derivarse de lo dispuesto en la citada Ley del Concierto Vasco.

Así se desprende también del análisis de los antecedentes legislativos del precepto.

En el Proyecto de Ley Orgánica no se contenía inicialmente referencia alguna a los regímenes forales, siendo ésta una cuestión que surgió durante la tramitación parlamentaria. Las enmiendas números 29 y 40 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) pretendieron que se facultara a las Comunidades Autónomas de Navarra y del País Vasco para crear su propia autoridad independiente de responsabilidad fiscal, justificando tal pretensión “en razón de sus particulares regímenes forales de Concierto y Convenio”. La enmienda 41, con fundamento en la misma justificación, rebajaba la pretensión de la creación de una autoridad independiente para dichos territorios, pero proponía una disposición (en aquel momento, disposición adicional tercera) que tuviera en cuenta las particularidades derivadas de los regímenes de Concierto y Convenio Económico con el País Vasco y Navarra:

“1 En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

2.- En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el Convenio Económico”.

En el Dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el Proyecto de LOCAIREF, al amparo de lo dispuesto por el



artículo 97 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se mantuvo la redacción de la enmienda 41 respecto del País Vasco y se modificó la redacción respecto del Convenio Económico con Navarra:

“1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevara á a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

2.- En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco”.

Pese a la diferente redacción, siendo idéntico el fundamento de la mención en la LOCAIREF a los regímenes del Concierto Económico con el País Vasco y del Convenio Económico con Navarra (la existencia en ambos territorios de los respectivos regímenes forales), es razonable concluir que los apartados 1 y 2 deben ser interpretados de igual manera, de modo que la expresión “sin perjuicio” utilizada respecto del Concierto Económico con el País Vasco debe considerarse equivalente a la expresión “conforme”, utilizada respecto del Convenio Económico con Navarra y, por tanto, debiendo tenerse en cuenta las especialidades establecidas en dicho regímenes forales.

El texto del dictamen de la Comisión fue el finalmente aprobado por el Pleno del Congreso, que lo remitió al Senado. En la tramitación en el Senado el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) propuso nuevamente enmiendas con la finalidad de facultar al País Vasco y a Navarra para la creación de su propia autoridad independiente de responsabilidad fiscal, enmiendas que no fueron aprobadas.

El informe de la Ponencia, aceptado como dictamen de la Comisión, mantuvo la redacción salida del Congreso, que fue la finalmente aprobada por la Cámara Alta y, por tanto, la actualmente vigente.



En definitiva, la interpretación literal de la disposición final sexta, apartado 2, de la LOCAIREF y la que resulta de los debates parlamentarios permiten razonablemente concluir que la aplicación de dicha ley en el territorio del País Vasco debe realizarse teniendo en cuenta las especialidades que pudieran derivarse de la Ley del Concierto Vasco.

- III -

El Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco fue aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo (en adelante, Ley del Concierto Vasco).

A los efectos del presente informe debe destacarse lo dispuesto en el artículo 48 de dicha ley, que establece en su apartado tercero, entre los principios generales que han de regir las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, el de "coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria". Por su parte, el artículo 62 incluye, entre las funciones de la Comisión Mixta del Concierto Económico, la de "acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria" –letra b)–.

Dado que, conforme a la disposición final sexta de la LOCAIREF, la aplicación de dicha ley en el territorio del País Vasco debe realizarse sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco y, por tanto, teniendo en cuenta lo establecido en esta última, debe analizarse a continuación si los compromisos de coordinación y colaboración en materia de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley del Concierto Vasco tienen alguna incidencia en las funciones que ejerce la AIREF, y ello como premisa necesaria para la adecuada resolución de la cuestión planteada, referida a la exigibilidad a las Administraciones del País Vasco de la tasa establecida en la disposición adicional segunda de la LOCAIREF.

El anterior planteamiento se justifica en las siguientes consideraciones:



1) En primer lugar, y conforme establece la disposición adicional segunda b) de la LOCAIREF, el hecho imponible de la tasa de cuya exigibilidad se trata está constituido por la prestación, por parte de la AIREF, a las Administraciones Públicas de los servicios a que se refiere el Capítulo II de dicho texto legal.

2) En segundo lugar, los servicios que presta el AIREF a las Administraciones Públicas, relacionados, como se ha dicho, en el Capítulo II de la LOCAIREF, consisten en la emisión de los distintos informes que se detallan en dicho Capítulo (informes sobre las previsiones macroeconómicas, sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia del crecimiento, sobre el proyecto del Programa de Estabilidad, sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto, sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, sobre planes económico-financieros y planes de reequilibrio de la Administración General y de las Comunidades Autónomas, sobre los proyectos y líneas fundamentales tales de los presupuestos de las Administraciones Públicas, sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a que se refiere el artículo 11.3 de este texto legal), así como la emisión de las opiniones a que se refiere el artículo 23 de la propia LOCAIREF.

3) En tercer lugar, si la realización del hecho imponible y, por tanto, el devengo de la tasa tienen lugar por la prestación, por parte del AIREF, de los servicios que se traducen en la emisión de esos informes y opiniones, parece obligado determinar, como se ha apuntado, el alcance de los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria a que se refiere el artículo 62.b) de la Ley del Concierto Vasco, pues cabría entender, en principio, que si dichos compromisos tuvieran incidencia en la realización de las funciones del AIREF, (la emisión de los referidos informes y opiniones), pudiera no devengarse la tasa o, al menos, condicionarse su devengo al consiguiente



acuerdo (sobre los mencionados compromisos) de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Pues bien, partiendo del anterior planteamiento y una vez expuesto, en los términos que acaban de indicarse, su justificación, entiende este Centro Directivo que lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco no incide en las funciones que la ley atribuye a la AIREF y que, por tanto, la tasa resulta exigible en todo caso, tal y como seguidamente se expone.

- IV -

En primer lugar, la coherencia lógica de la disposición final sexta, apartado 2, de la LOCAIREF, permite razonablemente concluir que lo dispuesto en la Ley de Concierto Vasco no incide en el pleno ejercicio por la AIREF en el territorio del País Vasco de las funciones que su ley reguladora le atribuye, y que lleva a cabo con plena autonomía.

En efecto, el sentido lógico-gramatical de la disposición final sexta, apartado 2, es claro: la LOCAIREF es una norma aplicable en la Comunidad Autónoma del País Vasco y, por tanto, alcanza a todas las Administraciones Públicas de los Territorios Históricos. Así resulta de la proposición que se recoge en el inciso inicial de la propia disposición adicional que se analiza (“...la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley...”). Pues bien, si la disposición adicional de que se trata ordena la aplicación de la LOCAIREF a las Administraciones Públicas de los Territorios Históricos, carecería de sentido que el inciso final de la propia disposición adicional (“...se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco”) se interpretase en un sentido que diese lugar a la inaplicación de dicho texto legal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues en tal caso el mandato de la proposición del inciso inicial quedaría completamente anulado por la regla del inciso final, dando lugar así a un resultado absurdo –inaplicación del contenido de la LOCAIREF en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma–.



Para comprender bien el anterior planteamiento –la antinomia que se produciría entre el mandato del inciso inicial (aplicación de la LOCAIREF en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y la regla del inciso final interpretada como regla obstativa a la aplicación de aquél en dicho ámbito territorial– resulta necesario exponer la finalidad a la que se ordena la LOCAIREF, así como tener en cuenta el conjunto de disposiciones que contiene. No debe olvidarse que el artículo 3 .1 del Código Civil establece que la interpretación gramatical de las normas debe completarse con la interpretación de la norma “en relación con el contexto”, y “atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”.

Tras indicarse en su Preámbulo (párrafo séptimo) que la sanción del principio de estabilidad presupuestaria en el artículo 135 de la Constitución permite la posibilidad de regular mediante ley orgánica los aspectos que afectan al cumplimiento por las Administraciones Públicas del aquel principio, siendo, por tanto, la LOCAIREF norma complementaria de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se dice (párrafo octavo) lo siguiente:

“Por todo ello, se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas. Con ese fin, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal valorará las previsiones macroeconómicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos y escenarios a medio plazo y analizará la implementación y la ejecución de las políticas fiscales, con la finalidad de detectar de forma temprana las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos. Además, podrá formular, cuando considere, las opiniones que estime oportunas sobre los asuntos previstos en ésta u otras leyes”.

Se pone así de manifiesto que la AIREF es el medio instrumental necesario para velar por el cumplimiento, que se califica de estricto, de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, siendo los informes y opiniones antes reseñados que emite dicha entidad pública (recuérdese que la

emisión de dichos informes y opiniones constituyen el hecho imponible de la tasa) las vías de actuación para realizar esa función de velar por el cumplimiento de esos principios.

Al fin al que se ordena la creación del AIREF –garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, ejerciendo esta función a través de los informes, opiniones y estudios previstos en la LOCAIREF, cfr. artículos 2 y 4.1 de dicho texto legal– han de añadirse dos consideraciones para completar, a los efectos que aquí interesan, el contenido de dicho texto legal.

En primer lugar, y por lo que respecta al ámbito subjetivo, la AIREF ejerce sus funciones en todo el territorio español de forma única y exclusiva y respecto de todos los sujetos que integran el sector público en los términos previstos en el artículo 2 de la citada Ley Orgánica 2/2012 (artículo 3) y, por tanto, y en lo que aquí interesa, respecto de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

En segundo lugar, y por lo que atañe a su configuración institucional y operativa, la AIREF actúa con plena independencia orgánica y, sobre todo, funcional (artículo 7).

Pues bien, si la finalidad a que responde la creación de la AIREF consiste en garantizar el cumplimiento del principio institucional de estabilidad presupuestaria, si esta función se realiza mediante la emisión de los informes, opiniones y estudios que prevé la LOCAIREF, si ejerce esa función de forma única y exclusiva en todo el territorio nacional y respecto de todos los sujetos integrantes del sector público y si, finalmente, tiene, para el desempeño de sus cometidos, independencia funcional, constituyendo todos estos extremos el contenido básico o medular de la repetida ley, se negaría la aplicación de ese contenido nuclear en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco si se interpretase que los compromisos de colaboración y cooperación en materia de estabilidad presupuestaria a que se refiere el artículo 62.b) de la Ley del Concierto Vasco interfieren en las funciones que competen a la AIREF



limitándolas, restringiéndolas o condicionándolas de algún modo, máxime cuando no existe en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco una entidad homóloga a la AIREF que desempeñe en ese ámbito las mismas o equivalentes funciones (la pretensión de creación de una entidad homóloga a la AIREF, puesta de manifiesto en las enmiendas números 29 y 40 presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso, fue rechazada.

Como fácilmente se comprende, carecería de sentido y coherencia lógica que los compromisos de colaboración y cooperación en materia de estabilidad presupuestaria de continua referencia y, por tanto, la regla del inciso final de la disposición adicional sexta de la LOCAIREF –dado que esta regla se remite, según lo dicho, a los compromisos del artículo 62.b) de la Ley del Concierto Vasco– se interpretase en el sentido de inaplicar la LOCAIREF en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, especialmente cuando este texto legal, complementario de la ley Orgánica 2/2012 (como así se califica el primero en su Preámbulo) da cumplimiento a un mandato constitucional que no admite excepción como seguidamente se indica.

- V -

La conclusión de que lo dispuesto en la Ley de Concierto Vasco no incide en el pleno ejercicio por la AIREF en el territorio del País Vasco de las funciones que la ley le atribuye, que lleva a cabo con plena autonomía orgánica y funcional, viene corroborada tanto por el principio de supremacía del Derecho de la Unión Europea como por la atribución al Estado de la competencia en materia de estabilidad presupuestaria establecida en la Constitución Española.

Dicho muy resumidamente, en una primera fase, el principio de estabilidad presupuestaria surge como una exigencia impuesta por la Unión Europea (Tratado de Maastricht; Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Ámsterdam en 1997; Reglamentos nos 1466/1997 y 1467/1997 del Consejo, de 7 de julio, y Tratado de Estabilidad, Coordinación y



Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria), y, en una segunda fase, como exigencia del derecho nacional sancionado al máximo nivel normativo por la reforma del artículo 135 la Constitución de 27 de septiembre de 2011.

Con posterioridad a dicha reforma la Unión Europea reforzó las exigencias en materia de coordinación y definición del marco de estabilidad común, debiendo destacarse la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros, que establece la necesidad de contar con autoridades fiscales independientes; y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012, al que da cumplimiento la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, de la que es complemento la LOCAIREF.

Teniendo el principio de estabilidad presupuestaria el referido fundamento, debe determinarse si la titularidad de la competencia en la materia de que se trata.

En cuanto exigencia del Derecho de la Unión Europea, debe tenerse en cuenta que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional la de que la competencia para la ejecución del Derecho de la Unión Europea ha de dilucidarse teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, en la sentencia del Alto Tribunal nº 33/2005, de 17 de febrero (fundamento jurídico 3) se dice lo siguiente:

“Todavía con carácter previo debemos considerar la posible repercusión que pueda tener sobre el presente conflicto competencial el hecho de que las disposiciones cuestionadas se hayan dictado en el marco de normativas comunitarias, en concreto, como ya se ha dicho, del Reglamento (CEE) 1836/1993 (1993, 2115), del Consejo. En relación con este extremo se ha de tener presente que es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre; 117/1992, de 16 de septiembre; 80/1993, de 8 de marzo; y 13/1998, de 22 de enero, entre otras) que en el ámbito de la resolución de disputas competenciales, bien



sea en conflictos de competencias o en procesos de inconstitucionalidad, el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas (STC 236/1991, de 12 de diciembre)".

La aplicación del anterior criterio de delimitación de competencia conduce a entender que en materia de estabilidad presupuestaria la competencia corresponde al Estado, tal y como seguidamente se expone.

Con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Constitución, justificaban la competencia del Estado en la materia de que se trata los títulos recogidos en el artículo 149.1, reglas 11ª, 13ª, 14ª y 18ª de la Constitución. Así en la sentencia del Tribunal Constitucional nº 134/2011, en la que se enjuiciaron la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, se dice lo siguiente:

"Por tanto, no cabe duda de la virtualidad que ofrece en este caso la regla 13 del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, F. 4) y también en materia presupuestaria, aunque no puede llegarse a la conclusión apriorística de que esta regla competencial sea la más específica respecto de todos los preceptos impugnados. Así, nuestra doctrina ha señalado que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas 'hallan su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1. b) LOFCA (STC 103/1997, F. 1)' (STC 62/2001, de 1 de marzo, F. 4). Y en relación con ello, no puede tampoco desconocerse que hemos destacado la conexión existente entre la autonomía financiera de las



Comunidades Autónomas y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el art. 149.1.14 CE (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, F. 130). En conclusión, es clara, en principio, la competencia estatal para dictar, ex art. 149.1.13 y 14 CE, las Leyes controvertidas, sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (así, las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE)".

Con posterioridad a la reforma del artículo 135 de la Constitución, no queda duda alguna sobre el fundamento que dicho precepto proporciona a la competencia del Estado. Así en la sentencia del Tribunal Constitucional nº 157/2011 se dice lo siguiente:

"...una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la 'consagración constitucional'-exposición de motivos de la Reforma- del 'principio de estabilidad presupuestaria', resulta claro que "es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, ...

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que 'todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria'. Estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad -de la competencia- del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido.

La nueva redacción del art. 135 CE encomienda ya a una Ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto -apartado 3-. Y esto es lo que ahora se destaca: la remisión a una Ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro -STC 134/2011, ya citada-".

Afirmada la competencia del Estado en materia de estabilidad presupuestaria con base en el artículo 135 de la Constitución, la LOCAIREF se promulga con fundamento en este título competencial, como así se dice en su disposición final tercera. Pues bien, si el artículo 135 de Constitución somete a todas las Administraciones Públicas al principio de estabilidad presupuestaria



("Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de especialidad presupuestaria"), lógico es que, en el ejercicio de su competencia, el Estado promulgue, como efectivamente ha hecho, la oportuna norma de desarrollo del artículo 135 de la Constitución en la que se establezca la regla de que la AIREF ejerza sus funciones respecto de todos los sujetos integrantes del sector público (artículo 3) y, por tanto, y en lo que aquí interesa, respecto de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales sin excepción, así como que en aquella misma norma de desarrollo se determinen las funciones que competen a la AIREF (emisión de los informes, estudios y opiniones que se detallan en el Capítulo II de la LOCAIREF) como vías de actuación para la consecución del fin al que se ordena la creación de la AIREF –garantizar el complemento del principio de estabilidad presupuestaria–, pues todos estos extremos, en cuanto verdaderamente básicos y necesarios para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, impuesto por el Derecho de la Unión Europea, quedan comprendidos en la competencia del Estado.

Pues bien, correspondiendo la competencia en materia de estabilidad presupuestaria al Estado y quedando comprendida en ella la creación de la AIREF, la determinación de sus funciones, y la delimitación del ámbito subjetivo sobre el que se proyectan esas funciones, resultaría alterada la competencia del Estado si la disposición final sexta 2, inciso final, de la LOCAIREF se interpretase en el sentido de que los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria a que se refiere el artículo 62.b) de la Ley del Concierto Vasco interfieren, limitándolas o condicionándolas, las funciones de la AIREF, pues ello equivaldría a reconocer la competencia de otra entidad territorial (Comunidad Autónoma del País Vasco) en materia de estabilidad presupuestaria en un grado o nivel que distorsiona la competencia estatal.

En suma, y a modo de recapitulación de todo lo expuesto, ni la coherencia lógica de la disposición final sexta.2 de la LOCAIREF, ni la competencia estatal en materia de estabilidad presupuestaria permiten admitir que los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria, a que se refieren los artículos 48 b) y 62.b) de la Ley del Concierto Vasco y a los que se



remite la salvedad que supone el inciso final de dicha disposición final sexta. 2, se interpreten en el sentido de restringir, limitar o condicionar las funciones que corresponden a la AIREF, por lo que, teniendo por hecho imponible la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento de la política fiscal la prestación, por parte de la AIREF, de los servicios a que se refiere el Capítulo II repetida LOCAIREF, esto es, la emisión de los informes y opiniones que se detallan en los artículos 14 a 23, dicha tasa resulta exigible sin necesidad de que sea previamente acordada en la Comisión Mixta del Concierto Económico.

- VI -

La argumentación contenida en las consideraciones jurídicas quinta y sexta de la propuesta de informe remitida (sobre "Exigibilidad de la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal sin necesidad de acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico" y "Procedimiento para exigir la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal") son compartidas íntegramente por este Centro Directivo, confirmando, por tanto, las conclusiones segunda y tercera de la propuesta de informe.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado formula las siguientes

CONCLUSIONES.

Primera.- La disposición final sexta, apartado 2, de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, al establecer que, en virtud de su régimen foral, la aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en dicha Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Vasco, deja



en principio a salvo las especialidades que pudieran derivarse de lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, cuyo artículo 48 b) establece como principio general de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco el de coordinación y colaboración en materia de estabilidad presupuestaria.

No obstante, ni la coherencia lógica de la disposición final sexta. 2 de la Ley Orgánica 6/2013, ni la competencia estatal en materia de estabilidad presupuestaria permiten admitir que los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria, a que se refieren los artículos 48 b) y 62.b) de la Ley del Concierto Vasco, se interpreten en el sentido de restringir, limitar o condicionar las funciones que corresponden a la AIREF, que, por tanto, las ejerce en el territorio del País Vasco con plena autonomía orgánica y funcional, emitiendo los informes y opiniones que se detallan en los artículos 14 a 23 de la Ley Orgánica 6/2013, que constituyen el hecho imponible de la tasa establecida en la disposición adicional segunda de la citada Ley.

Segunda.- Como consecuencia de lo indicado en la anterior conclusión, la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal establecida en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, es exigible a la Comunidad Autónoma del País Vasco, a sus Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos de su territorio en idénticas condiciones que a las demás Administraciones Públicas y, por tanto, sin necesidad de que se alcance previamente un acuerdo sobre esta cuestión en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Tercera.- La gestión de la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal es competencia de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. En período voluntario, los contribuyentes de la tasa declararán, liquidarán e ingresarán la tasa que les corresponda en el modelo, lugar y plazos que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Para que la Agencia Estatal de Administración Tributaria se encargue de la recaudación de la tasa en período ejecutivo es preciso que la Autoridad



Independiente de Responsabilidad Fiscal firme con ella el oportuno convenio, de conformidad con el artículo 5.1 del Reglamento General de Recaudación.

Madrid, 27 de enero de 2016.

LA ABOGADO GENERAL DEL ESTADO,

- Marta Silva de Lapuerta -



MINISTERIO DE JUSTICIA
REGISTRO AUXILIAR AY. 5

Salida 28/01/16 09:23:27
201600004287



SR. ABOGADO DEL ESTADO COORDINADOR DEL CONVENIO DE ASISTENCIA JURÍDICA CON LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL
ABOGACÍA DEL ESTADO ANTE EL TJUE
SECRETARIA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA
C/SERRANO GALVACHE, 26 -TORRE NORTE- 5º PTA.-DESPACHO.-05-34
28071-MADRID